

Governance of European educational areas

Shirin, Sergey Sergeevich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Shirin, S. S. (2012). Governance of European educational areas. *Modern Research of Social Problems*, 2, 1-25.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-399693>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Basic Digital Peer Publishing-Lizenz zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den DiPP-Lizenzen finden Sie hier:
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

Terms of use:

This document is made available under a Basic Digital Peer Publishing Licence. For more Information see:
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

УДК 327.7

УПРАВЛЕНИЕ ОБЩИМИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ПРОСТРАНСТВАМИ В ЕВРОПЕ

Ширин С.С.

В статье предпринята попытка институционального анализа и анализа документов основных процессов образовательной интеграции в Европе — Болонского и Копенгагенского — с целью выявления механизмов управления создаваемыми на их основе образовательными пространствами. Механизмы управления Болонским и Копенгагенским процессами сравниваются друг с другом и с механизмами управления общим пространством науки и образования России и ЕС, включающим культурные аспекты. Отмечается, что в управлении Болонским процессом нет единого центра. При формальном наличии координирующего органа — Болонской рабочей группы — инициатива в определении вектора реформ переходит от университетов к профильным министерствам и обратно, вместе с тем периодически здесь появляются дополнительные акторы. Модель управления Копенгагенским процессом заметно более эффективна. В его рамках процессом образовательных реформ управляют те самые органы и организации, которые их инициировали и сформулировали цели их развития.

Ключевые слова: Болонский процесс; Копенгагенский процесс; Еврокомиссия; Европейская ассоциация университетов; международные образовательные связи; европейское образовательное пространство.

GOVERNANCE OF EUROPEAN EDUCATIONAL AREAS

Sergey S.S.

Institutional analysis and analysis of documents of key educational integration processes in Europe: Bologna process and Copenhagen process. Revelation of mechanisms of governance of educational areas created on the basis of these processes and comparison of this mechanisms with ones of governance of the common space of research and education including cultural aspects that is being build between the EU and Russia. Conclusions: no single center in Bologna process, in spite of existence of the Bologna Follow-Up Group as formal governance body; the governance body of Copenhagen process is definite and it is the same organization that started the process; such model is more efficient.

Keywords: Bologna process; Copenhagen process; European Commission; European University Association; international educational contacts; European education area.

Одной из декларируемых целей реформ образования в Российской Федерации является интеграция нашей страны в «европейское образовательное пространство» [6, с. 4-6; 13, с. 23-26]. Строго говоря, использование понятия «европейское образовательное пространство» в таком контексте нельзя назвать абсолютно корректным. Разработчики основных официальных документов, касающихся европейской образовательной интеграции, говорят о нескольких самостоятельных пространствах: Европейском пространстве высшего образования, Европейском пространстве профессионального образования и обучения, Европейском пространстве исследований (с которым развитие образования в ЕС тесно связано). Кроме того, Россия совместно с Европейским Союзом в течение шести последних лет развивают общее пространство науки и образования, включающее культурные аспекты.

Мы можем констатировать, что общеевропейское образовательное пространство — это объединение ряда пространств сходной природы, возникших в результате процессов образовательной интеграции. Россия, осознавшая необходимость более тесной интеграции в европейское и мировое сообщество, в об-

разовательной сфере наиболее активно использует достижения одного из таких процессов — процесса развития Европейского пространства высшего образования (Болонского процесса), уделяя заметно меньше внимания процессу, который на сегодняшний день представляется более эффективным, чем Болонский — Копенгагенскому процессу развития Европейского пространства профессионального образования и обучения.

В настоящей статье предпринята попытка институционального анализа и анализа документов основных процессов образовательной интеграции в Европе — Болонского и Копенгагенского — с целью выявления механизмов управления создаваемыми на их основе образовательными пространствами. Механизмы управления Болонским и Копенгагенским процессами также сравниваются в статье друг с другом и с механизмами управления общим пространством науки и образования России и ЕС, включающим культурные аспекты.

Понимание этих механизмов будет способствовать лучшему представлению о наиболее эффективных путях интеграции России в европейское образовательное пространство в целом и поможет перенять лучшие достижения европейского подхода к модернизации образовательных систем.

Существующие исследования процессов управления образовательной деятельностью в ходе европейской образовательной интеграции развиваются, как правило, в рамках одной из пяти парадигм. Культурологические исследования рассматривают развитие образования как культурной формы и культурной ценности. Их авторам интересны прежде всего общие закономерности развития образования как сферы культурной жизни [3, с. 67-80; 14, с. 60-68]. Педагогические исследования концентрируются на новых технологиях образования, обучения и развития, приносимых европейской интеграцией в образовательный процесс тех или иных стран [2, с. 82-86; 6, с. 4-6]. Социологические исследования делают упор на общественном мнении по поводу реформ либо на социальных последствиях проводимых изменений [5, с. 102-105; 9, с. 106-109]. Исследования в рамках экономической парадигмы имеют тенденцию к количественному

измерению и чёткому моделированию процессов управления образовательными учреждениями и образовательными системами [8, с. 3-16; 12, с. 90-93]. Наконец, исследователи международных отношений подходят к процессам транснационального, межгосударственного и надгосударственного управления образовательными процессами как к форме политического сотрудничества, выявляя последствия формирования общих образовательных пространств для государств и международных организаций [10, с. 35-36; 11, с. 66-71]. Особое место занимают крупные междисциплинарные исследования, в которых реализован принцип мультипарадигмальности и охвачены различные аспекты развития общих образовательных пространств [1; 4]. Однако в академическом дискурсе не выработано представлений о достоинствах и недостатках систем управления общими образовательными пространствами на европейском уровне, что и является целью настоящей статьи.

Россия и Европа в образовательной сфере сталкиваются с одними и теми же вызовами. Во-первых, динамично развивающийся рынок труда требует устойчивых связей между его участниками и институтами системы образования. При этом под связями следует понимать не просто контакты, а, скорее, то, что принято называть связями в теории систем: «Два или более различных предмета связаны, если по наличию или отсутствию некоторых свойств у одних из них можно судить о наличии или отсутствии тех или иных свойств у других» [7, с. 58-66]. Связь является значимой только тогда, когда развитие одного объекта влияет на текущее состояние другого объекта. Между тем, в условиях консервативной академической системы, определяющей принципы функционирования подавляющего большинства образовательных учреждений, говорить об их совместном с экономическими субъектами динамичном развитии не приходится. Во-вторых, инновационное развитие экономики диктует необходимость в укреплении научно-исследовательского потенциала образовательной системы и в использовании образовательными учреждениями инновационных методик образовательной деятельности. Для этого требуется тесная интеграция образова-

ния и науки. В-третьих, диверсификация образовательных программ и увеличение доли негосударственных образовательных учреждений, а также окончательно оформившаяся тенденция к массовости образования самого высокого уровня требуют обеспечения эффективного управления образовательными учреждениями и качества образования. В-четвёртых, проблема нехватки бюджетного финансирования классических, фундаментальных образовательных программ и потребность в доступном качественном образовании для всех заинтересованных категорий населения требуют эффективной финансовой политики. В-пятых, жёсткая структура образовательной системы не всегда соответствует запросам общества и экономики. Образовательная система, стержнем которой является ряд последовательно реализуемых основных образовательных программ разных уровней для детей и молодёжи, а всё остальное несколько оторвано от общего стержня, не всегда готова обеспечить получение новых необходимых навыков здесь и сейчас. Процесс получения знаний рассматривается как требующий значительных усилий и времени. В силу этого перекавалификация взрослых (необходимая многим в условиях стремительного развития социально-экономических процессов) не пользуется должной популярностью. Наконец, и Россия, и Европа столкнулись с необходимостью продвигать своё образование на глобальном уровне, обеспечить ему позитивный имидж и привлекательность на мировой арене. В конечном счёте, это способствуют увеличению конкурентоспособности, улучшению имиджа и повышению привлекательности самих России и Европейского Союза. Характер товаров и услуг, предлагаемых страной в мировой экономической системе, является одним из значимых факторов формирования образа актора международных отношений [15, с. 78-86].

Ответом на все вышеобозначенные вызовы был призван стать Болонский процесс. Неслучайно общее пространство образования и науки России и ЕС, включающее культурные аспекты, не просто базируется на Болонском процессе, а фактически полностью сводится к нему. Для управления развитием этого про-

странства даже не предусмотрены специальные органы, программы или механизмы. В качестве практических механизмов сотрудничества России и ЕС в построении общего образовательного пространства, согласно «Дорожной карте», используются регулярные министерские встречи стран – участниц Болонского процесса, международная Болонская группа, а также программы «Темпус», «Эразмус-Мундус» и «Молодёжь», и соответствующие внешние инструменты содействия.

Несмотря на то, что в марте 2010 года министры европейских государств, отвечающие за высшее образование, официально заявили о создании Европейского пространства высшего образования, мы не можем не обратить внимание на фактическое признание в утверждённом ими же годом ранее Лёвенском коммюнике «Болонский процесс 2020 — Европейское пространство высшего образования в новом десятилетии» неудачи в достижении ряда целей, сформулированных Болонской декларацией на период до 2010 года. Именно отсюда вытекает необходимость дальнейшего сотрудничества.

Почему же не все мероприятия, которые в итоге должны были привести к увеличению международной конкурентоспособности европейского высшего образования и его привлекательности в мировом масштабе, были осуществлены? Почему, например, из задачи, обозначенной как введение европейского приложения к диплому для возможности трудоустройства на всей территории формируемой зоны высшего образования, для ряда стран (и для России в том числе) не выполнена не только вторая часть (возможность трудоустройства на всей территории Болонского процесса), но и первая (введение приложения к диплому)? Не во всех странах эффективно применяется однородная система зачётных единиц, малорезультативным оказалось европейское сотрудничество в обеспечении качества образования, низки показатели академической мобильности. Ответ следует искать в организации управления Болонским процессом, в которой, очевидно, были допущены какие-то ошибки.

Общее руководство Болонским процессом осуществляет Болонская рабо-

чая группа. Она организует семинары, ведёт просветительскую деятельность, после Лондонской конференции министров 2007 года активно осуществляет информационное обеспечение Болонского процесса, организует мониторинг национальных достижений в реформировании высшего образования в соответствии с требованиями Болонского процесса, обрабатывает его результаты, организует, регулирует и координирует деятельность организаций, заинтересованных в прогрессе высшего образования в Европе и вовлечённых в Болонский процесс (Европейский студенческий союз, Интернационал образования и др.).

Однако, на наш взгляд, фундаментальным противоречием Болонского процесса, с самого начала затруднившего ход его реализации, была неопределённость в его институционализации. Многие исследователи относят начало Болонского процесса к 1999 году, когда министрами, отвечающими за высшее образование в 29 европейских странах, была подписана Болонская декларация «Зона европейского высшего образования». Таков же и официальный взгляд на происхождение Болонского процесса. Но за несколько лет до министров аналогичные идеи были высказаны ректорами европейских университетов, собравшимися в Болонье по случаю юбилея Болонского университета и принявшими на своей встрече Великую хартию университетов. В ней не только был сформулирован прогноз увеличения значения университета в третьем тысячелетии и зафиксированы фундаментальные принципы деятельности университета: автономность и единство образования и научных исследований, — но и прозвучал призыв к университетам осуществлять взаимный обмен информацией и развивать совместные проекты, которые должны стать основным инструментом приращения знания. В связи с этим в хартии подчёркивалась необходимость поощрения мобильности преподавателей и студентов, развитие системы эквивалентных степеней и осуществление прозрачного контроля знаний.

Мы видим, что ректоры европейских университетов фактически поставили перед собой те же цели, которые позднее были сформулированы в Болонской

декларации. При этом они явно позиционировали университеты как ведущих акторов в процессе достижения этих целей. (Цели были поставлены не только для приращения знания, но и для укрепления позиций университета в меняющемся мире: университета, фундаментальным принципом деятельности которого является автономность.)

Строго говоря, идеи, высказанные в Великой хартии университетов, и в 1988 году были не новы. Интеграцию европейского высшего образования к тому времени уже несколько лет пыталась осуществлять авторитетнейшая международная организация ЮНЕСКО. Позже, в 1997 году, Организация объединённых наций по вопросам образования, науки и культуры совместно с Советом Европы разработала Конвенцию о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе, которая базируется на положениях Великой хартии университетов, признаёт разнообразие систем образования в Европе как исключительное достояние Европы, расширяет права университетов в вопросах признания иностранных дипломов и квалификаций. Эта конвенция по сути является единственным юридическим актом в документальной базе Болонского процесса. (Если считать, что Болонский процесс начался в 1999 году, то она не входит в его рамки, но по духу она соответствует как положениям, сформулированным ректорами европейских университетов в 1988 году, так и принципам, на которые опираются министры, отвечающие за высшее образование в странах Европы, с 1999 года до наших дней. Это говорит о её принадлежности к единому процессу реформирования европейского высшего образования, осуществляемому параллельно как на уровне университетов, так и на уровне правительственных ведомств. Более того, с нашей точки зрения, вести речь о формирующемся едином пространстве высшего образования Европы стало возможным именно с момента принятия этой конвенции, которая заменила в европейском лексиконе термины «нострификация» и «эквивалентность» понятием «признание» и позволила отказаться от необходимости сравнения учебных планов различных образовательных программ.)

Между тем, если университеты, отстаивающие свою автономию и претендующие на ведущую роль в социальной системе третьего тысячелетия, и министерства, сформулировавшие принципы реформ и осуществившие их на национальном уровне, можно назвать активными субъектами, участвующими в создании и развитии Европейского пространства высшего образования, ЮНЕСКО и Совет Европы, приняв лиссабонскую конвенцию 1997 года, устранились от попыток участия в управлении ходом европейской образовательной интеграции. Поэтому, говоря о неопределённости в институционализации управления Болонским процессом, мы даже не имеем в виду некоторой степени вовлечения в него данных двух организаций и созданных ими органов (таких как сеть национальных информационных центров по академической мобильности и признанию ENIC).

Указанная неопределённость возникает из-за того, что реализация принципов Болонского процесса была инициирована ректорами университетов, заявлявших об автономности и самостоятельном социальном значении последних, а институциональное воплощение получила не на межуниверситетском, а на межведомственном уровне.

Инициатива в управлении европейским интеграционным процессом в сфере высшего образования перешла к министерствам образования в 1998 году, когда идеи инициированного университетами процесса официально получили международную политическую поддержку. В Совместной декларации о гармонизации архитектуры европейской системы высшего образования, подписанной в Сорбонне министрами Франции, Германии, Италии и Великобритании, были сформулированы ключевые положения, впоследствии реализованные на государственном уровне в ходе построения Европейского пространства высшего образования: два уровня высшего образования, зачётные единицы, их признание и накопление, рекомендация студентам провести один семестр за пределами страны.

Перехват инициативы привёл к тому, что в Болонской декларации, по-

явившейся ещё годом позже, предстоящие реформы преследовали уже совсем иную цель, отличающуюся от исходных целей университетов: увеличение международной конкурентоспособности европейской системы высшего образования, её привлекательности в мировом масштабе. Поэтому первые два года взаимодействия университетов и министерств в рамках окончательно оформившегося Болонского процесса были посвящены выявлению степени приемлемости для университетов его обновлённых положений. В Пражском коммюнике «К зоне европейского высшего образования», подписанном министрами в 2001 году, было констатировано отсутствие в Болонской декларации министров, отвечающих за высшее образование, обязательств, неприемлемых для университетов. И в период с 2001 по 2005 годы управление Болонским процессом однозначно осуществлялось профильными ведомствами правительств европейских государств.

В Пражском коммюнике министры, отвечающие за высшее образование, дополнили положения Болонского процесса официальным признанием студентов полноправными членами сообщества высшего образования, дали названия академическим степеням, которые должны применяться во всех странах-участницах, обратили внимание на социальное измерение мобильности (которая теперь должна была служить не упрощению организации совместных программ университетов, что следовало из положений Великой хартии университетов, а обеспечению равных возможностей доступа к знаниям студентов с разным уровнем достатка). Министры поставили перед университетами задачу разработать общие критерии качества образования (при участии Европейской сети обеспечения качества). Самому обеспечению качества при этом отдавалась роль инструмента, а не цели преобразований в образовательной сфере. Обеспечение качества рассматривалось как фактор, способствующий сравнимости квалификаций в Европе.

Изменением подхода к пониманию значения качества образования для Болонского процесса в 2003 году, когда в Берлинском коммюнике (начиная с кото-

рого, кстати, в русском переводе формулы «European higher education area» вместо слова «зона» почему-то стало использоваться слово «пространство», что и стало началом дискурса европейского образовательного пространства в российской общественной мысли) европейское качество было названо ядром Европейского пространства высшего образования, министры продемонстрировали отсутствие чёткого представления о магистрали реформ. На первый план Болонского процесса теперь вышло социальное измерение: обеспечение социального единства и гендерного равенства. Набиравшая обороты Лиссабонская стратегия превращения Европы к 2010 году в самую конкурентоспособную и динамичную экономику, основанную на знаниях, в мире обусловила акцент на необходимости усиления связей между высшим образованием и исследовательскими институтами. К двум циклам программ высшего образования добавился третий — ведущий к получению докторской степени. Академическая мобильность вновь получила иное аксиологическое содержание: теперь она воспринималась как необходимая для обретения европейского самосознания.

В 2005 году министры из 45 стран, собравшиеся в Бергене, фактически заявили об отказе от ведущей роли в управлении построением Европейского пространства высшего образования в дальнейшем. В коммюнике «Европейское пространство высшего образования — достижение целей» они констатировали, что законодательные реформы реализованы, и основной упор теперь необходимо делать на партнёрство вузов, их сотрудников и студентов. Партнёрами процесса были названы бизнес, общество и международные институты. Единственной новой инициативой министров в коммюнике 2005 года стало уточнение в отношении уровней образования: было заявлено о возможности получения промежуточных квалификаций, учитывающих национальные контексты. Во всём остальном инициатива вновь перешла к университетам. Неслучайна отсылка в Бергенском коммюнике к деятельности Европейской ассоциации университетов и её документам «Политика по обеспечению качества в контексте Берлинского коммюнике» и «Сильные университеты для Европы».

Возвращение инициативы в управлении Болонским процессом к университетам и образованной ими ассоциации вызвало реакцию Комиссии европейских сообществ, которая, подготовив документ «От Бергена к Лондону — вклад Европейской комиссии в Болонский процесс», где были перечислены основные достижения в Болонском процессе ЕС, его органов и, прежде всего, самой Еврокомиссии (общие европейские рамки системы степеней, европейский реестр и стандарты качества, признание степеней и периодов обучения, достижения в сфере «обучения в течение всей жизни», более тесная связь между высшим образованием и исследованиями, социальное измерение реформ, повышение привлекательности европейского высшего образования и сотрудничество с другими регионами мира, анализ проводимых реформ и предоставление информации о Болонском процессе, проведение семинаров и конференций, реализация проектов управления высшим образованием), позиционировала себя как одного из акторов управления процессом формирования Европейского пространства высшего образования. В документе было отмечено, что Еврокомиссия способствует реализации болонских инициатив на европейском уровне и участвует как полноправный партнёр в работе Болонской группы.

На следующей конференции министров, прошедшей в 2007 году в Лондоне, министры поставили перед собой задачи исключительно вспомогательного, инфраструктурного характера: совершенствование баз данных по мобильности и социальному измерению во всех странах, совершенствование информационного обеспечения Европейского пространства высшего образования путём разработки веб-сайта Болонского процесса. Вместе с тем, они не отказались от участия в управлении Европейским пространством высшего образования, заявив, что потребность в их сотрудничестве сохранится и после того, как это пространство будет создано.

Более чёткие директивы развития Болонского процесса, опубликованные в том же 2007 году, мы можем найти в Лиссабонской декларации Европейской ассоциации университетов «Университеты Европы после 2010 года: многообра-

зие при единстве целей». В нём была более явно обрисована цель Болонского процесса: диверсифицированная система высшего образования, предполагающая наличие университетов различной направленности и специализации. Университеты были названы основной движущей силой разработки структур и стратегий международного сотрудничества, а также обменов на институциональном, национальном и европейском уровнях. В целом, во всех аспектах Европейского пространства высшего образования, была декларирована главенствующая роль университетов. А функция государств в Европейском пространстве высшего образования была сведена к созданию более гибких законодательных и регуляторных условий.

Однако государства, как было отмечено выше, не отказались от участия в управлении Европейским пространством высшего образования, и в 2009 году в Лёвенском коммюнике «Болонский процесс 2020: Европейское пространство высшего образования в новом десятилетии» профильные министры определили основные направления своей деятельности в этой сфере. Ими стали решение проблемы справедливого доступа к образованию, развитие системы образования в течение всей жизни, вопросы трудоустройства, превращение студента в центральную фигуру высшего образования, связь образования с исследованиями и инновациями, международная открытость, мобильность, сбор информации, разработка инструментов по обеспечению прозрачности и финансирование развития европейского пространства высшего образования.

Также именно конференция министров стала тем институтом, который официально провозгласил создание Европейского пространства высшего образования.

Таким образом, в управлении Болонским процессом нет единого центра. При формальном наличии координирующего органа — Болонской рабочей группы — инициатива в определении вектора реформ переходит от университетов к профильным министерствам и обратно, вместе с тем периодически здесь появляются дополнительные акторы, такие как ЮНЕСКО, Совет Европы или

Комиссия европейских сообществ.

В значительной степени иная картина наблюдается в Копенгагенском процессе — процессе формирования и развития Европейского пространства профессионального образования и обучения. Этот процесс образовательной интеграции однозначно направлен на обеспечение конкурентоспособности европейской экономики. Он был инициирован в связи с реализацией Лиссабонской экономической стратегии ЕС, однако не ограничивается странами Европейского Союза. Кроме них, в Европейском пространстве профессионального образования и обучения участвуют Турция, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Хорватия, Македония. Россия не входит в круг участников Копенгагенского процесса. Копенгагенская декларация об усилении европейского сотрудничества в сфере профессионального образования и обучения принята в 2002 году министрами, ответственными за профессиональное образование и обучение в странах-участницах, и Еврокомиссией.

В отличие от Болонского процесса, здесь декларация европейских министров не была предварена сколь-либо активной деятельностью профессионального сообщества или международных организаций. Инициатор Копенгагенского процесса однозначно определён: это Европейский Союз, который для реализации своей экономической стратегии нуждался в более тесной связи образования и рынка труда, что быть достигнуто централизованной и целенаправленной реформой профессионального образования и обучения. Документом, напрямую предшествующим Копенгагенской декларации, мы можем назвать разве что саму Лиссабонскую стратегию, принятую в 2000 году. Она определяет смысл и предназначение Копенгагенского процесса, которые в силу этого (в отличие от смысла и предназначения Болонского процесса) являются строго и однозначно заданными.

Объективно одним из наиболее актуальных направлений развития Копенгагенского процесса является обучение в течение всей жизни. Причины этого — старение населения и одновременная нехватка работников и безработица. Одна

из целевых групп Копенгагенского процесса — иммигранты. Им необходимо дать возможность подтвердить имеющиеся у них квалификации или освоить новые.

Задачи Копенгагенского процесса — развитие взаимного доверия, обеспечение прозрачности и признания компетенций и квалификаций профессионального образования и обучения для повышения мобильности граждан, доступность обучения в течение всей жизни. Задач не так много, как в Болонском процессе, и они не такие масштабные. Приоритетами международного сотрудничества в рамках Копенгагенского процесса являются развитие Европейского пространства профессионального образования и обучения, усиление прозрачности, информационного обмена и систем профориентации и консультирования, взаимное признание компетенций и квалификаций и развитие систем обеспечения качества. Указанные приоритеты как соответствуют тем общим для образования многих стран вызовам, которые были перечислены выше в нашей статье, так и во многом повторяют принципы Болонского процесса, только на ином образовательном уровне. Это говорит о том, что приоритеты объективны и грамотно определены.

Чёткая и грамотная формулировка задач позволила за первые два года развития процесса достичь конкретных значимых результатов. К декабрю 2004 года Советом Еврокомиссии по образованию была принята резолюция по профессиональной ориентации в течение всей жизни, разработаны принципы признания неформального и незапланированного обучения, общие рамки обеспечения качества, единые рамки квалификаций и компетенций Europass. Мы видим, что изначально Копенгагенский процесс стал развиваться гораздо более эффективно, чем Болонский. В ходе Копенгагенского процесса на начальном этапе удалось решить задачи, аналогичные которым в Болонском процессе решаются в течение всего времени его развития (рамки квалификаций и унификация подходов к обеспечению качества остаются актуальными проблемами Болонского процесса до сих пор).

Причиной успешности выполнения задач на первом этапе Копенгагенского процесса стало не только то, что все они направлены на достижение чётко определённых и понятных целей, но и то, что Европейский Союз не выпустил из-под контроля управление данным процессом, даже несмотря на охват формируемым общим образовательным пространством не только стран-членов ЕС.

Особенностью процесса управления развитием Европейского пространства профессионального образования и обучения является также то, что в официальных документах этого процесса всегда формулировались конкретные задачи на ближайшие годы (а не абстрактные на неопределённый срок), и не было неопределённости в отношении того, кто именно должен эти задачи решать. Так, на Маастрихтской конференции министров образования, прошедшей в 2004 году, была не только принята рабочая программа «Образование 2010», но и определён список приоритетов на ближайшие годы (2004-2006): повышение информированности о достижениях стран, увеличение инвестиций в профессиональное образование и обучение (включая систему налоговых льгот для организаций, реализующих программы обучения), поддержка групп риска (низкоквалифицированные кадры, старшие возрастные группы, лица без среднего образования, мигранты, лица с ограничениями здоровья, безработные), развитие открытых подходов к обучению и гибких траекторий обучения, совершенствование планирования (формирование партнёрств образовательных учреждений с работодателями, прогноз потребностей), совершенствование педагогических подходов и образовательной среды, развитие возможностей для повышения квалификации преподавателей. Мы видим, что в этом списке отсутствуют общегуманитарные цели (такие как «европейское измерение образования») и, наоборот, присутствуют цели собственно педагогического характера. Кроме того, мы можем вновь констатировать, что Копенгагенский процесс пришёл к пониманию значимости отдельных вопросов (таких, как, например, вопросы финансирования и недостаточности его бюджетной составляющей) задолго до более известного в

нашей стране Болонского процесса, и Европейское пространство высшего пространства впоследствии переняло ряд достижений Европейского пространства профессионального образования и обучения.

В 2005 году Еврокомиссия создала Европейскую сеть обеспечения качества для Копенгагенского процесса с целью распространения разработанных общих рамок обеспечения качества, которые должны были не только обеспечить качество профессионального образования и обучения, но и сгладить национальные различия, а также обеспечить преемственность профессионального образования и обучения и высшего образования. Этот шаг говорит об ориентации Еврокомиссии в управлении Копенгагенским процессом на его интеграцию с Болонским процессом и на формирование общего образовательного пространства Европы, включающего как высшее образование, так и профессиональное образование и обучение. Такая интеграция позволила бы решить проблему низкого престижа программ профессионального образования и обучения, поскольку в едином интегрированном образовательном пространстве, включающем разные уровни образования, можно было бы вести речь о гибких траекториях обучения, позволяющих переходить от профессионального образования к высшему и обратно. Эта задача, на наш взгляд, труднорешаема, так как в управлении Болонским процессом следует учитывать интересы других задействованных в нём акторов, в которые может не входить интеграция академического сообщества и организаций, осуществляющих профессиональное образование и обучение. Зачёт в системе высшего образования результатов профессионального обучения останется затруднённым в силу особой ментальности работников высшего образования, воспринимающих себя как высшую касту образовательной системы. Да и в сознании масс вузы часто противопоставляются учреждениям профессионального образования и обучения. Этот стереотип не так просто изжить. Наконец, состав стран, включённых в Европейское пространство высшего образования и в Европейское пространство профессионального образования и обучения, различен. И ожидать в обозримом будущем сра-

щивания этих двух пространств не приходится. Европейское пространство профессионального образования и обучения гораздо более централизовано, и далеко не все страны, не входящие в него сейчас, будут готовы фактически передать ряд функций управления своими образовательными системами наднациональным органам.

В 2006 году Хельсинкское коммюнике министров образования сформулировало следующую группу задач на ближайшую перспективу: согласование общеевропейских целей и задач профессионального образования и обучения на основе национальных моделей и инициатив, развитие процесса взаимного обучения, разработка общих механизмов обеспечения прозрачности профессионального образования и обучения, привлечение к процессу всех заинтересованных сторон. Данный набор задач логически продолжает ряд задач, решённых в предшествующие годы. Мы вновь наблюдаем последовательное развитие Копенгагенского процесса, обусловленное единством процесса управления им.

В 2008 году в коммюнике Бордо министры признали Копенгагенский процесс удачным. Проблемы, которые были обнаружены министрами, имели общемировой характер: безработица молодёжи, уровень образования молодёжи, низкий уровень квалификации взрослых. Задачи, поставленные в 2008 году на будущее, были обусловлены изменением глобальной конъюнктуры: появлением у Европы новых конкурентов (в первую очередь Бразилии, России, Индии и Китая), демографическими изменениями (увеличением доли взрослого населения и более старших возрастов), стремительным технологическим прогрессом, требующим новых навыков. Было также отмечено, что пробелы в необходимых навыках ожидаются до 2020 года, что говорит о необходимости продолжения сотрудничества по развитию Европейского пространства профессионального образования и обучения при новой политической стратегии.

В 2010 году в Брюггском коммюнике министры образования и Еврокомиссия сформулировали стратегию на новое десятилетие, связанную с новыми реалиями. В стратегии присутствуют чётко определённые целевые индикаторы

(престижное включённое профессиональное образование и обучение с высококвалифицированными преподавателями и мастерами, высококачественной инфраструктурой, чётким соответствием рынку труда, без тупиковых образовательных траекторий; высококачественное начальное профессиональное образование как альтернатива общему среднему образованию; легкодоступное и карьерноориентированное профессиональное образование и обучение; гибкая система профессионального образования и обучения, состоящая из подсистем; европейское пространство и обучения; система информационной поддержки, консультаций и рекомендаций). Также традиционно в коммюнике определены приоритеты на ближайшие годы: начальное профессиональное образование как привлекательная образовательная опция, связь начального и последующего профессионального образования, гибкий доступ к квалификациям, интернационализация профессионального образования и обучения. На сей раз задачи на ближайшее будущее нельзя назвать чётко сформулированными, но это можно воспринимать как исключение, поскольку в целом всё же в Копенгагенском процессе управляющие органы ставят конкретные задачи и контролируют их решение, что и способствует большему успеху формирования Европейского пространства профессионального образования и обучения (по сравнению с Европейским пространством высшего образования).

Мы можем сделать вывод о том, что модель управления Копенгагенским процессом заметно более эффективна, чем модель управления Болонским процессом, а также общим пространством науки и образования России и ЕС, включающим культурные аспекты. Именно поэтому развитие Копенгагенского процесса не вызывает столь ожесточённых общественных дискуссий и принимается профессиональным сообществом стран-участниц. Эффективная модель состоит в том, что процессом образовательных реформ управляют те самые органы и организации, которые их инициировали и сформулировали цели их развития.

Недостаток модели управления Болонским процессом заключается в том,

что в ней задействовано слишком много акторов с разными интересами и с разными подходами к пониманию сущности необходимых реформ. Нет, мы не можем говорить о столкновении интересов участников Болонского процесса. И университеты, и профильные ведомства, и Еврокомиссия в конечном счёте стремятся к сходным целям, но акценты, делаемые ими на отдельных аспектах развития Европейского пространства высшего образования, различны.

В рамках Копенгагенского процесса образовательная политика формируется на правительственном уровне, в реализации политики участвуют социальные партнёры, в обсуждении развития процесса участвует широкая общественность, что препятствует возникновению непонимания. Кроме того, в Европейском пространстве профессионального образования и обучения внедряется большой массив экспериментальных программ, проектов, практических разработок, и реформы имеют содержательный, практический характер.

Академическая система, вовлечённая в управление образовательными реформами в Европейском пространстве высшего образования, отличается консервативностью, представляет собой подобие закрытой корпорации и не терпит внешнего контроля в своём реформировании. И наиболее трудно реализуемые принципы Болонского процесса связаны именно с противодействием академической среды. Например, абсолютно понятно, что предполагаемая этим процессом система проверки качества образования, призванная удостоверить возможность получения в вузе необходимого минимума компетенций, не найдёт полной поддержки у широкого университетского сообщества. Университеты не привыкли к лишнему внешнему контролю, а независимый контроль в сфере качества образования может быть воспринят как недоверие к существующей образовательной системе. И если положение Болонского процесса о системе проверки качества в целом подходит европейской цивилизации, гуманизм которой по сути означает защиту личности от другой личности, цивилизации, не привыкшей полагаться на человечность и порядочность и стремящейся в организации общественных отношений прежде всего ограничить возможность

человека причинить вред другим людям, обществу и государству, то сложившейся в России традицией оно объективно несовместимо. В России мы верим в качество нашего образования без всякого внешнего контроля. Мы верим, что наше образование - лучшее в мире, даже когда факты говорят об обратном. Мы верим, что оно во всём мире признаётся лучшим, даже несмотря на данные международных рейтингов. Кроме того, этот тезис Болонского процесса делает акцент на том, что преподаватель - это лицо, оказывающее образовательные услуги, в то время как в России он, прежде всего, наставник. И мы не видим оснований для того, чтобы российское общество взялось перенимать европейское мировоззрение в этой сфере, равно как и для встречного процесса - привития европейскому обществу российских ценностей. Унификация мировоззрения может привести нас к обеднению того общего духовного пространства, которое мы вместе строим.

Добавим, что противоречие здесь существует на уровне менталитета, который не реформируется административными мерами. Всё остальное можно реформировать при наличии воли и энтузиазма, которого, правда, нашему обществу пока недостаёт.

Не следует ожидать, что Россия в ближайшее время присоединится к Копенгагенскому процессу, для которого указанное противоречие практически не существенно. Система профессионального образования большинства стран ЕС включает в себя два уровня: начальное профессиональное образование, дающее базовые навыки, необходимые для выхода на рынок труда, и непрерывное (послеобязательное) образование, которое можно осуществлять во время трудовой деятельности. Кроме того, для профессионального образования в странах ЕС характерна общая интегрированная система квалификаций, ориентированных на компетенции, а не на освоение программ обучения, а также существует возможность гибких образовательных траекторий с зачётом всех результатов предыдущего обучения. Российская система профессионального образования, состоящая из трёх уровней — начального среднего и высшего профессионального

образования, а также выходящего за их рамки дополнительного образования, — характеризуемая оторванностью начального и среднего от высшего и дополнительного профессионального образования, выражающейся в различных образовательных стандартах, в различной терминологии, в отдельных иерархиях квалификаций, не предоставляющая возможностей для мобильности внутри профессионального образования и обучения, не учитывающая компетенций и даже не определяющая их на современном этапе, не смогла бы безболезненно интегрироваться в Копенгагенский процесс.

Однако Россия может воспользоваться позитивным опытом ЕС в собственной реформе профессионального образования, после проведения которой можно будет принять решение о целесообразности более широкой интеграции в европейские образовательные пространства, которая на сегодняшний день ограничивается сотрудничеством в рамках наименее эффективно управляемых интеграционных процессов.

Список литературы

1. Байденко В.И. Болонский процесс: структурная реформа высшего образования Европы. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, Российский Новый Университет, 2003. 128 с.
2. Бездудная А.Г. Общие подходы к разработке образовательных программ в условиях единого образовательного пространства // Организатор производства. 2008. №4. С. 82-86.
3. Бенин В.Л., Жукова Е.Д. Культурные традиции и современные проблемы взаимодействия образовательных сред Европы и России // Образование и наука. Известия Уральского отделения Российской академии образования. 2009. №7. С. 67-80.
4. Болонский процесс и его значение для России. Интеграция высшего образования в Европе / Под ред. К. Пурсайнена и С.А Медведева. М.: РЕЦЭП, 2005. 199 с.

5. Добренкова Е.В. Проблемы вхождения России в Болонский процесс // Социологические исследования. 2007. №6. С. 102-105.
6. Емельянов С.Н. Проблемы повышения качества высшего профессионального образования в условиях интеграции с европейским образовательным пространством // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 1. С. 4-6.
7. Зиновьев А.А. К определению понятия связи // Вопросы философии. 1960. №8. С. 58-66.
8. Исаева К.В. Интеграция векторов развития образовательного рынка России // Вестник Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова. 2007. №5. С. 3-16.
9. Макарова М.Н., Соломенников В.С. Болонский процесс: мнения и ожидания // Социологические исследования. 2007. № 6. С. 106-109.
10. Погосян В.А. Международное сотрудничество и Болонский процесс: вызовы сегодняшнего дня // Вестник Герценовского университета. 2009. № 8. С. 35-36.
11. Смокотин В.М. Болонский процесс и укрепление позиций многоязычия и поликультурности как ведущих принципов европейской языковой политики // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 336. С. 66-71.
12. Сотникова С.И., Козлова О.П. Стратегический подход к управлению конкурентоспособностью преподавателей вуза в инновационной экономике // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2010. №2. С. 90-93.
13. Тарский Ю.И. Проблемы интеграции российской системы образования в европейское образовательное пространство // Интеграция образования. 2006. № 1. С. 23-26.
14. Тюрнева Т.В. К проблеме выделения времени культуры в контексте европейского образовательного пространства в эпоху постмодерна // Вестник

Иркутского государственного лингвистического университета. 2011. №1. С. 60-68.

15. Ширин С.С. Парадигмы исследования образа России на Украине // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2008. № 1. С. 78-86.

References

1. Baydenko V.I. *Bolonskiy protsess: strukturnaya reforma vysshego obrazovaniya Evropy* [Bologna Process: The Structural Reform of Europe's Higher Education]. Moscow: Issledovatel'skiy tsentr problem kachestva podgotovki spetsialistov, Rossiyskiy Novyy Universitet, 2003. 128 p.
2. Bezdudnaya A.G. *Organizator proizvodstva*, no. 4 (2008): 82-86.
3. Benin V.L., Zhukova E.D. *Obrazovanie i nauka. Izvestiya Ural'skogo otdeleniya Rossiyskoy akademii obrazovaniya*, no. 7 (2009): 67-80.
4. *Bolonskiy protsess i ego znachenie dlya Rossii. Integratsiya vysshego obrazovaniya v Evrope* [Bologna Process and its Meaning for Russia. Integration of Higher Education in Europe]. Moscow: RETsEP, 2005. 199 p.
5. Dobren'kova E.V. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, no. 6 (2007): 102-105.
6. Emel'yanov S.N. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta*, no. 1 (2009): 4-6.
7. Zinov'ev A.A. *Voprosy filosofii*, no. 8 (1960): 58-66.
8. Isaeva K.V. *Vestnik Rossiyskoy ekonomicheskoy akademii im. G.V. Plekhanova*, no. 5 (2007): 3-16.
9. Makarova M.N., Solomennikov V.S. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, no. 6 (2007): 106-109.
10. Pogosyan V.A. *Vestnik Gertsenovskogo universiteta*, no. 8 (2009): 35-36.
11. Smokotin V.M. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 336 (2010): 66-71.

12. Sotnikova S.I., Kozlova O.P. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii*, no. 2 (2010): 90-93.
13. Tarskiy Yu.I. *Integratsiya obrazovaniya*, no. 1 (2006): 23-26.
14. Tyurneva T.V. *Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta*, no. 1 (2011): 60-68.
15. Shirin S.S. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 6: Filosofiya. Kul'turologiya. Politologiya. Pravo. Mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 1 (2008): 78-86.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Ширин Сергей Сергеевич, кандидат политических наук, доцент
Санкт-Петербургский государственный университет
Университетская наб., д.7-9. г. Санкт-Петербург, 199034, Россия
shirin@mail.sir.edu

DATA ABOUT THE AUTHOR

Shirin Sergey Sergeevich, PhD, associate professor
St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia
7-9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia
shirin@mail.sir.edu

Рецензент:

Погодин С.Н., заведующий кафедрой международных отношений СПбГПУ,
доктор исторических наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный
политехнический университет